

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 6

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

KARL DOEHRING

**DIE WIEDERVEREINIGUNG DEUTSCHLANDS UND DIE
EUROPÄISCHE INTEGRATION**

1982

EUROPA-INSTITUT

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 6

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. Karl DOEHRING, Heidelberg

DIE WIEDERVEREINIGUNG DEUTSCHLANDS UND DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 4. Juni 1982

Die Wiedervereinigung Deutschlands und die europäische Integration

Das hier zu behandelnde Thema ist nicht neu¹ und seine Behandlung könnte aus mancherlei Gründen bedenklich erscheinen. Einmal deswegen, weil die sogenannte Deutschlandfrage so vielfach untersucht wurde und man sich fragen könnte, ob ihr noch neue Aspekte hinzugefügt werden sollten; zum anderen scheint es derzeit so, als ob weder die europäische Integration noch die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands Fortschritte zu verzeichnen haben. Im Gegenteil, meinen viele, sei die Entwicklung in beiden Richtungen eher rückläufig als zukunftssträchtig. Doch sollte man auch die Gefahr erkennen, der die aktive Politik oft ausgesetzt ist, nämlich einem Problem erst dann näherzutreten, wenn es unausweichlich wurde.

Das Grundgesetz enthält in seiner Präambel den Hinweis darauf, daß die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands zu den Staatszielbestimmungen unserer Verfassung gehört. Das Bundesverfassungsgericht hat sich hierzu sehr eingehend geäußert². Eine zweite Staatszielbestimmung der Präambel - und zwar mit der ersten durch ein "und" verbunden - fordert auf zur Integration der Bundesrepublik Deutschland in ein vereintes Europa. Es gehört nicht viel Phantasie dazu sich vorzustellen, daß diese Ziele in konkreten Situationen zueinander in Widerspruch geraten könnten, genaugenommen, sich gegebenenfalls gegenseitig ausschließen könnten.

Die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaften waren davon ausgegangen, daß diese Gemeinschaften über den Weg der zunächst nur koordinierten europäischen Wirtschaft doch letztlich zur Gründung eines europäischen Staatenbundes oder gar Bundesstaates führen sollten.³ Auch manche Wahlredner anlässlich der letzten Direktwahlen zum Europäischen Parlament haben dieses Ziel klar genannt⁴. Sollte eines Tages eine europäische politische Union in der Art gegründet werden, daß die Bundesrepublik im Konzert dieser Europamächte majorisiert werden könnte - und wie schon der EWG-Vertrag zeigt, scheint vielen dieser Rechtszustand erstrebenswert -, dann ergäbe sich, daß so die Bundesrepublik Deutschland auch in allen Fragen der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten behindert, wenn nicht gar an diesem politischen Ziel gehindert werden würde. Dieser Zustand muß nicht eintreten, aber er kann doch auch nicht ausgeschlossen werden.

Für eine rechtliche Betrachtung wäre diese Lage - d.h. die sich gegenseitig ausschließende Alternativität solcher Ziele - dann zwar nicht uninteressant, aber doch vielleicht problemlos, wenn die genannten Ziele der Präambel des Grundgesetzes nicht als Rechtsnormen, sondern nur als unverbindliche politische Programme aufzufassen wären. An einer solchen Annahme sind wir aber gehindert. Das Bundesverfassungsgericht hat zumindest für die Zielbestimmung der Präambel, die sich auf die Wiedervereinigung Deutschlands bezieht, deren Rechtssatzqualität nachdrücklich und unmißverständlich bejaht und zum Ausdruck gebracht, daß auch die politische Richtlinienbestimmung des Bundeskanzlers hier ihre Grenzen findet.⁵

Diese Interpretation des Grundgesetzes war keine Selbstverständlichkeit; überwiegend bestand und besteht in der Staatenwelt die Auffassung, daß Präambeln zu Verfassungen⁶ und auch zu völkerrechtlichen Verträgen selbst nicht als unmittelbar anwendbares Recht einzuordnen sind, sondern bestenfalls als Auslegungsmittel für andere Rechtssätze. Warum das Bundesverfassungsgericht von dieser doch überwiegend vertretenen Auffassung abgegangen ist, erklärt sich aus der gesamten Rechtsnatur des Grundgesetzes, insbesondere aus seinem Charakter als Provisorium⁷, das noch keine endgültige Antwort auf das Schicksal des deutschen Volkes gibt, wie das auch Art. 146 des Grundgesetzes zeigt.

Ob nun der Aufforderung, ein vereintes Europa herzustellen, in gleichem Maße Rechtsnormqualität zuzubilligen ist, wie das für die Wiedervereinigung Deutschlands gilt, könnte zweifelhaft sein, und mit einer entsprechenden negativen Feststellung wäre vielleicht die vorgestellte Konfliktmöglichkeit schon vermindert. Doch gibt es gewichtige Gründe, das nicht so ohne weiteres anzunehmen.

Wenn der Verfassungsgeber die beiden politischen Ziele in die Präambel einfügte, könnte die Auffassung vertreten werden, daß sie gleichgewichtig zu behandeln sind,⁸ bzw. daß beiden Zielen gleichermaßen Rechtssatzqualität zukommt. Die Gründer der Europäischen Gemeinschaften, insbesondere der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, scheinen auch davon ausgegangen zu sein, denn sie haben gerade die Souveränitätsübertragung

als Ziel ihres Handelns angesehen und konnten sich dafür auf das Grundgesetz berufen, dessen Art. 24 auch die verfahrensrechtliche Möglichkeit hierzu bietet⁹. Auch die bisherigen Stellungnahmen des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf den Vorrang des Europarechts vor nationalem Recht einschließlich des Verfassungsrechts deuten auf eine solche Grundkonzeption hin¹⁰. Es soll hier aber auch nicht unerwähnt bleiben, daß das Bundesverfassungsgericht in der sogenannten Eurocontrol-Entscheidung auch Grenzen der Anwendung des Art. 24 GG bei Souveränitätsübertragungen angibt.¹¹

Kommt man zu der Auffassung, daß die Integration Europas unter Aufhebung nationale Souveränität nicht am Rechtssatzcharakter der Präambel teilnimmt, bleibt die rechtsverbindliche Anweisung übrig, die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands anzustreben. Für diesen Fall müßte also diese Zielsetzung, nämlich die Wiedervereinigung, unbedingten Vorrang vor der anderen genießen. Daß man zu einem solchen Ergebnis kommen kann, läßt sich mit vielfältigen Argumenten unterstützen. Wenn es heißt, daß bei Erlaß der Verfassung auch für die Deutschen gehandelt wurde, die an der Mitwirkung verhindert waren, so ist eine Art Treuhandschaft für Gesamtdeutschland übernommen worden¹².

Diese Treuhandschaft könnte gar nicht mehr ausgeübt werden, wenn sich der Treuhänder, das Staatsvolk also der Bundesrepublik, durch Integration in Europa selbst seiner Autonomie begeben würde. Ein ähnliches Ergebnis könnte eine sinngemäße Auslegung des Art. 146 GG bestätigen¹³. Wenn das gesamte deutsche Volk aufgefordert bleibt, sich eine neue Verfassung zu geben, könnte auch diese Norm als verletzt angesehen werden, wenn das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland einseitig seine Autonomie durch Integration in Europa aufgibt. Es gäbe sicherlich noch weitere Argumente¹⁴. Hier geht es nun darum, diese Gedanken weiter fortzuführen.

Wenn als striktes Ziel und im Sinne eines bindenden Rechtssatzes die Wiedervereinigung Deutschlands zu betreiben ist - so auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über den Grundlagenvertrag¹⁵ -, andererseits das Gleiche für das Ziel der europäischen Integration in dieser Klarheit nicht gesagt werden kann, dann wäre die Folge, daß die Integration Europas nur so lange und insoweit betrieben werden darf, als das Ziel

der Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands nicht evident und nachhaltig beeinträchtigt wird.

Ein Beitritt der Bundesrepublik zu einer europäischen Union in der Art, daß die Souveränität in außenpolitischen Angelegenheiten aufgegeben wird bzw. Entscheidungen der deutschen Regierung wegen Majorisierung in einem europäischen Bund nicht mehr selbständig wären, müßte dann einen entsprechenden Vorbehalt enthalten. Dieser Vorbehalt müßte im Endergebnis sichern, daß dann, wenn sich eine Möglichkeit zur Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands bietet, die Bundesrepublik ihre volle Souveränität wiederherstellen dürfe. Es sei daran erinnert, daß ein ähnlicher Vorbehalt seinerzeit bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch die Bundesrepublik erklärt wurde.¹⁶

Vorbehalte bei Gründung internationaler Organisationen sind wohl bisher dann für akzeptabel gehalten worden, wenn durch sie nicht Sinn und Zweck der Organisation zunichte gemacht werden.

Auch die Wiener Vertragskonvention enthält in Art. 19 diesen Grundsatz im Hinblick auf den Abschluß multilateraler Verträge.¹⁷

Wie die Rechtsfrage eines Vorbehalts bei Bildung eines europäischen Bundesstaates zu beurteilen wäre, kann zweifelhaft sein. Die Zulässigkeit von Vorbehalten bei multilateralen Verträgen im Sinne der Wiener Vertragskonvention könnte darauf beruhen, daß die beteiligten Staaten ohnehin Inhaber ihrer Souveränität bleiben. Anders ist es schon bei supranationalen Organisationen, welche, wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, partielle Souveränitätsaufgabe vorsehen. Auf den ersten Blick muß es merkwürdig erscheinen, wenn bei der Gründung eines Bundesstaates, die auf Aufgabe der früheren Souveränitäten und Errichtung einer neuen Souveränität gerichtet ist, ein derartiger Vorbehalt gemacht werden könnte.¹⁸ Man kann sich fragen, ob nicht - analog zu dem Grundsatz der Wiener Vertragskonvention - ein solcher Vorbehalt Sinn und Zweck der Bundesstaatsgründung entgegenstehen würde. Dagegen wieder könnte sprechen, daß es Bundesstaaten gibt, die zumindest formell ein freies Austrittsrecht ihrer Mitglieder aus dem Bund garantieren, wie es in der Verfassung der UdSSR niedergelegt ist¹⁹, wobei natürlich jedermann weiß, daß von einem solchen Recht sicherlich faktisch nicht Gebrauch gemacht werden könnte. Gegen die Zulässigkeit eines

Vorbehalts dieser Art spricht wiederum, daß in dem Zeitraum, in welchem von dem Vorbehalt Gebrauch nicht gemacht wird, eine gewisse Verlässlichkeit der Zusammenarbeit notwendig ist; der Vorbehalt würde ein notwendiges Vertrauensverhältnis, ein notwendiges Maß an Homogenität und den Grundsatz der Bundes-treue beeinträchtigen können und zwar auch schon dann, wenn von ihm kein Gebrauch gemacht wird. Auch im Bundesstaat gilt unter seinen Mitgliedern sicherlich und auch bei Anerkennung von Abstufungen im Willensbildungsprozeß doch auch der Gleichheitssatz²⁰. Diese Gleichheit wäre zerstört, wenn ein Bundesmitglied jeder Zeit seinen Austritt aus dem Bund erklären könnte und unter Umständen sogar zur Durchsetzung bestimmter Wünsche damit drohen könnte. Hinzu kommt, daß die Entscheidung über den Austritt durchaus einseitig, nämlich durch den betroffenen Staat selbst, getroffen werden müßte. Wollte die Bundesrepublik aus einer europäischen Union wieder austreten, weil ihre Regierung meint, anders sei das Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands nicht zu erreichen, müßte sie das allein entscheiden können, denn anders wäre gerade ihre Autonomie in dieser Beziehung endgültig aufgegeben. Selbst die Entscheidung eines Bundesschiedsgerichts dürfte nicht akzeptiert werden.

Man fragt sich also, ob unter derartigen Voraussetzungen die Gründung eines Bundesstaates sinnvoll bleibt, und die gewichtigeren Gründe sprechen wohl dagegen. Ein Bundesstaat ist eben keine internationale Organisation und kein üblicher multilateraler Vertrag. Nicht umsonst haben die Rechtstheoretiker bei der Gründung des Deutschen Reiches 1871 die Rechtsnatur der Gründungsvereinbarung als besonderes Problem betrachtet²¹. Sicherlich gibt es keinen allgemeingültigen Begriff des Bundesstaates, und jeder konkret auf dieser Welt aufzufindende Staat weist unterschiedliche Merkmale auf²², aber Homogenitätsverbürgungen sind nahezu überall zu finden, und ein Bundesstaat "unter Bedingungen" wäre doch wohl ein Kuriosum. Folgt man dieser Sicht, so wäre ein Beitritt der Bundesrepublik in einen europäischen Bundesstaat unter dem Vorbehalt jederzeitigen Austritts nicht zu rechtfertigen. Das alles ist natürlich Spekulation und soll nur zum Nachdenken anregen.

Die Versöhnung der beiden Ziele der Präambel des Grundgesetzes könnte vielleicht dadurch erfolgen, daß man sie durch Verfassungsänderung als Rechtssätze aufhebt oder modifiziert. Hierzu erscheint es notwendig, die Grenzen zulässiger Verfassungsänderung zu untersuchen. Aus der Rechts-

theorie sind zwei Ansichten bekannt. Nach der einen, vor allem seinerzeit vertreten durch Carl Schmitt²³, ist eine Verfassungsänderung auch mit sog. legalen Mitteln, also mit formell vorgeschriebenen Mehrheiten doch dann nicht zulässig, wenn die Grundwillensentscheidung der Verfassung damit aufgehoben würde. Carl Schmitt hat das wohl vor allem bezogen auf etwa eine Entscheidung zwischen Monarchie und Demokratie. Dieser Gedanke könnte aber ausgeweitet werden auch auf solche Grundentscheidungen, die nicht nur die Regierungsform des Staates betreffen, sondern auch die Zielvorstellungen, unter denen er angetreten ist.

Die gegenteilige Auffassung, vertreten etwa seinerzeit durch Gerhard Anschütz²⁴, bedeutete, daß jede Änderung der Verfassung dann zulässig ist, wenn das formale Verfahren, konkret gesprochen also die Herstellung der notwendigen Mehrheiten, beachtet ist. Bevor über die Relevanz der einen oder der anderen Auffassung zu entscheiden ist, muß die Frage gestellt werden, ob man hier einer solchen theoretischen Entscheidung eigentlich bedarf. Es könnte sein, daß das Grundgesetz aus einem dritten und dem positiven Recht zu entnehmenden Grund eine solche Verfassungsänderung jenseits aller Theorien doch und unmittelbar verbietet.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands als rechtlich bindendes Ziel aller Politik so stark betont, daß zu der Frage Veranlassung besteht, ob das Verfahren der formalen Verfassungsänderung gem. Art. 79 Abs. 3 GG verwendet werden kann; mit anderen Worten, wäre eine - legale - Verfassungsänderung gem. Art. 79 Abs. 3 GG dahingehend zulässig, daß das Wiedervereinigungsgebot als Rechtssatz aufgehoben würde?²⁵

Wäre die gesamtdeutsche Nation, also das gesamtdeutsche Staatsvolk, ungeteilt und gelte unsere Verfassung auch dann - so der Idealfall des Art. 146 GG -, dann wäre die Aufgabe der deutschen Souveränität zugunsten eines europäischen Bundesstaates wohl mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar. Die Argumentation müßte dann lauten, daß auch in diesem Fall die Grundsätze der Art. 1 und 20 GG eingehalten werden könnten. Die Menschenrechte gem. Art. 1 GG könnten geschützt werden, eine Annahme, zu der die EMRK durchaus Veranlassung gibt, und das demokratische Prinzip gem. Art. 20 GG wäre im nun europäischen Raum als solches - d.h. als abstraktes Staatsprinzip - zu verwirklichen.

Alle Staatsgewalt ginge dann zwar nicht vom deutschen Staatsvolk aus, aber doch vom "Volk" im Sinne des republikanischen Prinzips²⁶. Wie es mit dem Föderalismusgebot stünde, mag hier dahingestellt bleiben; doch auch hier könnte sicherlich eine Formel gefunden werden.

Es bleibt aber nun die Frage, ob ein Teil des deutschen Volkes diesen - legalen - Weg gehen darf und damit - es sei in aller Härte gesagt - sich von dem anderen, östlichen Teil des Staatsvolkes trennt.

Um das Problem ganz deutlich zu machen, seien einige Sätze aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundlagenvertrag z.T. sinngemäß, z.T. wörtlich zitiert:

1. Die Bundesrepublik beschränkt ihre Staatsgewalt auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes, fühlt sich aber auch verantwortlich für das ganze Deutschland²⁷.

2. Dem Vorspruch des Grundgesetzes kommt nicht nur politische Bedeutung zu, er hat auch rechtlichen Gehalt. Die Wiedervereinigung ist ein verfassungsrechtliches Gebot.²⁸

3. Kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik darf die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben.²⁹

4. Eine Grenze - gemeint ist eine solche der Politik - liegt im Rechts- und Verfassungsstaat der Bundesrepublik darin, daß die Verfassung verbietet, auf einen Rechtstitel aus dem Grundgesetz zu verzichten, mittels dessen sie in Richtung auf die Verwirklichung der Wiedervereinigung und das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen wirken kann, oder einen mit dem Grundgesetz unvereinbaren Rechtstitel zu schaffen, oder sich an der Begründung eines solchen Rechtstitels zu beteiligen, der ihr bei ihrem Streben nach diesem Ziel entgegengehalten werden kann.³⁰

5. Wir haben von der im Grundgesetz vorausgesetzten, in ihm verankerten Existenz Gesamtdeutschlands mit einem deutschen Staatsvolk auszugehen.³¹

Diese Hinweise mögen genügen. Es ist schwierig genug, mit diesen Formeln fertig zu werden. Nach Kenntnisnahme dieser fünf Thesen des Bundesverfassungsgerichts fällt es schwer festzustellen, daß allein und gemäß der Bestimmungen des Art. 79 Abs. 3 GG nur der Inhalt der Art. 1 und 20 GG sich jeder Verfassungsänderung entzieht. Das ist näher auszuführen, und sicherlich geht es dabei nicht um zwingende, aber doch um schlüssige und aus der Sicht des Grundgesetzes starke Argumente.

Folgt man der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, so - These 5 - sind Gesamtdeutschland und das Deutsche Reich in ihrer Existenz vom Grundgesetz vorausgesetzt. Das könnte bedeuten, daß es sich um einen Grundsatz handelt, der in der Art überpositiven Rechts - hier analog gemeint - dem gesamten Grundgesetz und damit auch seinem Art. 79 Abs. 3 vor- und übergeordnet ist. Es ginge dann gar nicht mehr um eine Verfassungsänderung, sondern um eine Verfassungsaufhebung, die aber dann, wenn sie zur freiwilligen Vernichtung des Deutschen Reiches führen würde, ebenso rechtswidrig sein könnte wie die Aufgabe der Menschenrechte und der bundesrepublikanischen Demokratie.

Diese Auffassung könnte bekräftigt, bestätigt und verstärkt werden durch die These 3, wonach kein Verfassungsorgan der Bundesrepublik die Wiederherstellung der staatlichen Einheit als politisches Ziel aufgeben darf. Strikt genommen könnte dieser Ausspruch bedeuten, daß auch durch Verfassungsänderung - denn diese wäre eine Tätigkeit der Verfassungsorgane - die Einheit Deutschlands nicht unmöglich gemacht bzw. der autonomen Bestrebung des westdeutschen Teiles des Deutschen Reiches entzogen werden dürfte. Wenn das Grundgesetz als mit allen seinen Normen dem Wiedervereinigungsgebot untergeordnet anzusehen ist, dann ist eine solche Vorbindung auch der Verfassungsänderung folgerichtig.

Von besonderem Interesse im hier gemeinten Zusammenhang ist auch die These 4 des Bundesverfassungsgerichts, wonach kein Rechtstitel bezüglich der Wiedervereinigung aufgegeben werden darf und vor allem, wonach nicht mitgewirkt werden darf an der Herstellung eines Rechtstitels, der die Wiedervereinigung Deutschlands und das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen erschweren könnte.³² Die Aufgabe der Souveränität der Bundesrepublik und damit derjenigen des Deutschen Reiches durch seine Eingliederung in einen

europäischen Bundesstaat könnte die Mitwirkung an einem solchen Rechtstitel sein, denn es wäre dann die europäische Zentralregierung, die über das Schicksal Gesamtdeutschlands in dieser Hinsicht entscheiden würde. Schon im Hinblick auf die Übertragung von Hoheitsrechten hat das Bundesverfassungsgericht in der Eurocontrol-Entscheidung ausgeführt, daß nach Abgabe der Souveränität und trotz Mitwirkung deutscher Staatsgewalt in einer solchen Organisation es sich dann um die Ausübung deutscher Staatsgewalt nicht mehr handeln könne.³³

Faßt man diese Betrachtungen zusammen, kann man zu dem Schluß gelangen, daß die vom Bundesverfassungsgericht gewählte Interpretation des Grundgesetzes eine Verfassungsänderung nicht zuläßt, falls mit ihr das Gebot, die Wiedervereinigung Deutschlands herbeizuführen, als Rechtssatz aufgehoben würde. Es sei nochmals wiederholt, daß es sich hier sicherlich nicht um eine zwingende Auffassung handelt, aber doch um eine schlüssige und daher juristisch ernst zu nehmende These, die als Kurzformel lautet: Wenn die Verfassungsorgane der Bundesrepublik nichts unternehmen dürfen, was die Wiedervereinigung Deutschlands hindern könnte, dann auch keine entsprechende Verfassungsänderung.

Die Gegenansicht könnte fragen, ob hier nicht Vernunft zum Unsinn und Wohltat zur Plage werde. Der Eindruck ist nicht völlig von der Hand zu weisen, daß vielleicht immer weniger Deutsche - insbesondere solche der kommenden Generationen - die Einheit der Nation der Deutschen als politisch unabdingbares Ziel ernst nehmen. Greift hier nicht auch der Grundsatz ein, daß auch eine Verfassung obwohl auf "ewig" angelegt, doch einmal ihre Geschäftsgrundlage ändern muß?³⁴ Und gilt das nicht gerade dann, wenn diese Verfassung sich als Provisorium bezeichnet? Sind nicht schon die Unveränderbarkeiten des Art. 79 Abs. 3 GG eine Zukunftsbelastung im Sinne einer absoluten Sperre, die dem demokratischen Gebot - alle Staatsgewalt geht vom Volke aus - widersprechen könnte?³⁵ Könnte nicht auch das Selbstbestimmungsrecht der Westdeutschen einen eigenen und von der DDR getrennten Weg rechtfertigen?

Mit derartigen Erwägungen könnte das Bundesverfassungsgericht eines Tages seine eigene Entscheidung revidieren, denn es ist nach seiner eigenen Auffassung an eigene frühere Entscheidungen nicht gebunden.³⁶

Ein dritter Weg bietet sich noch an, und es ist vielleicht ein solcher, der die beiden soeben dargelegten Auffassungen versöhnen oder auch überspielen könnte. Geht man davon aus, daß das Staatsvolk der DDR nach seiner Anerkennung als Staatselement eines anerkannten Staates Inhaber eines eigenen Selbstbestimmungsrechts ist, dann könnte die Entscheidung auch im Sinne des Grundgesetzes davon abhängen, ob und wie dieses Selbstbestimmungsrecht ausgeübt wird; denn das Grundgesetz bekennt sich in Art. 25 GG zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, und das Selbstbestimmungsrecht wird weitgehend zum *ius cogens* des Völkerrechts gerechnet.³⁷

Nach Anerkennung der DDR als Staat - wenn auch im fortbestehenden Verband des Deutschen Reiches - erscheint es nicht mehr zulässig, deren Staatsvolk durch Abstimmung der Gesamtbevölkerung des Deutschen Reiches zu majorisieren. Schon die Regierung Kiesinger hatte darauf hingewiesen, daß nicht nur der Alleinvertretungsanspruch nach dieser Anerkennung keinen Bestand haben könnte, sondern, daß auch eine Bevormundung der DDR-Bevölkerung nicht mehr in Betracht komme.³⁸ Das bedeutet, eine Abstimmung aller Deutschen könnte doch den Rechtseffekt der Herstellung Gesamtdeutschlands dann nicht mehr erreichen, wenn die Mehrheit der DDR-Bevölkerung die Aufrechterhaltung ihres eigenen Staates wollte.

Ist die DDR-Bevölkerung Inhaberin eines eigenen Selbstbestimmungsrechts, weil die Staatenwelt durch Anerkennung ihrer Eigenstaatlichkeit ihr auch diese Position zuerkannt hat, dann hätte sie ein Recht auf Verbindung mit der Bundesrepublik, aber auch ein solches zur Aufrechterhaltung eines eigenen Staates.

Diese Feststellung hätte dazu führen können, daß das Bundesverfassungsgericht die Anerkennung der DDR als Staat im Sinne des Völkerrechts³⁹ doch auch als dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes widersprechend hätte ansehen können. Das war aber seinerzeit nicht der Fall, und heute käme eine solche Feststellung zu spät, weil die entscheidenden Vorgänge völkerrechtlich wirksam geworden sind.⁴⁰ Auch wenn das Wiedervereinigungsgebot unabdingbar als politisches Ziel der Bundesrepublik zu gelten hat, würde es doch dann "leerlaufen", wenn der zu vereinigende Teil des Deutschen Reiches diese Wiedervereinigung selbst nicht mehr will. Die - in gewisser Weise überpositive - Grundlage des Grundgesetzes wäre weggefallen. Das Wiedervereini-

gungsgebot hieße dann nur noch: Die Bundesrepublik hat alles zu unterlassen, was die freie Entscheidung der DDR-Bevölkerung zur Wiedervereinigung mit der Bundesrepublik behindern könnte.

Doch auch dieses so modifizierte Wiedervereinigungsgebot könnte einer Aufgabe der Souveränität der Bundesrepublik in einem europäischen Bundesstaat widersprechen, weil eigene westdeutsche Aktivitäten zur Erreichung freier Selbstbestimmung der DDR-Bevölkerung ebenfalls behindert wären. Das autonome Offenhalten der deutschen Frage durch die Bundesrepublik wäre nicht mehr möglich, sondern hinge ab von dem Willen der Mehrheit der anderen europäischen Staaten.

Nur dann, wenn die Feststellung getroffen werden könnte, daß die Bevölkerung der DDR endgültig einen eigenen Staat bejaht und damit von ihrem eigenen Selbstbestimmungsrecht Gebrauch macht, wäre das Wiedervereinigungsgebot als politisches Ziel seiner Rechtsverbindlichkeit entkleidet. Aber könnte diese Feststellung je getroffen werden? Die Regierung der DDR würde das heute schon bestätigen⁴¹. Die Bevölkerung aber müßte volle Freiheit genießen, sollte eine solche Feststellung wirklich getroffen werden können. Die Menschenrechtspakte fordern diese Freiheit auch⁴², aber trotzdem weiß niemand ein Mittel, hier faktisch Klarheit zu schaffen.

Die Alternativen zu der Ausgangsfragestellung sollten so klar gestellt sein; sie sind vierfacher Natur:

1. Die Ziele der Integration Europas und der Wiedervereinigung Deutschlands in der Präambel des Grundgesetzes könnten gleichrangig sein. Es läge dann im Ermessen der jeweils amtierenden Regierung, welchem Ziel konkret der Vorrang zuzubilligen ist. Aber diese Auffassung bleibt zweifelhaft angesichts der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Wiedervereinigung Deutschlands.

2. Die Bundesrepublik könnte an der Bildung eines europäischen Bundesstaates unter Souveränitätsaufgabe teilnehmen, falls der Vorbehalt akzeptiert wird, daß die Bundesrepublik wiederum aus diesem Staatsverband sezediert, wenn die Bevölkerung der DDR in freier Selbstbestimmung die Wiedervereinigung fordert. Aber Bedenken hiergegen erwachsen aus dem Begriff

des Bundesstaates. Ein solcher bliebe ein Provisorium und entbehrte der Verlässlichkeit nach innen und außen.

3. Die Bundesrepublik könnte so lange nicht an der Bildung eines europäischen Bundesstaates unter Souveränitätsaufgabe mitwirken, als nicht feststellbar ist, daß die DDR-Bevölkerung die Wiedervereinigung nicht mehr will. Aber Bedenken hiergegen bestehen wegen der faktischen Schwierigkeiten, eine solche Feststellung zu treffen.

4. Das Grundgesetz könnte insoweit geändert werden, als die Wiedervereinigung nicht mehr als rechtsverbindliches Ziel anzusehen ist. Aber Bedenken hiergegen bestehen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Es ist wohl zur Zeit nicht mehr möglich, als diese vier Spekulationen vorzustellen. Keine ist, wie gezeigt, bedenkenlos, doch zu diskutieren wären sie alle. Es ist nicht Aufgabe der Wissenschaft, sich den Anschein zu geben, als gäbe es nur eine Antwort. Das Bundesverfassungsgericht allerdings könnte einer Entscheidung gegebenenfalls nicht ausweichen. Das eben ist der Unterschied zwischen der Betrachtungsweise des Gutachters und des Richters.

Rechtspositivismus müßte der Auffassung zuneigen, daß auf legalem Weg eine Verfassungsänderung - sei es mit Zweidrittelmehrheit gem. Art. 79 GG, sei es durch Verfassungsergänzung im Hinblick auf ein Verfahren zur Konstituierung eines neuen *pouvoir constituant*⁴³ - im Hinblick auf die Eliminierung des Wiedervereinigungsgebotes zulässig wäre. Politisch besteht wohl überwiegend die Hoffnung, daß sich so bald keine entsprechende Mehrheit findet. Es zeigt sich hier wohl, daß dann, wenn die Rechtsordnung keine eindeutige Antwort gibt, nur der politische Wille entscheidend sein wird.

Diese Betrachtung, die sich in erster Linie auf das deutsche Verfassungsrecht bezog, sollte nicht abgeschlossen werden, ohne daß ein Ausblick auf die internationale Lage und also Rechtsregeln des Völkerrechts

gegeben wird.

Es ergibt sich nämlich, daß die Bundesrepublik in vielfältiger Weise in ihren Aktivitäten bezüglich der Wiederherstellung der deutschen Einheit oder auch der Aufgabe eines solchen Zieles rechtlich präjudiziert ist. Autonome Entscheidungen in der sog. Deutschlandfrage kann die Bundesrepublik nicht treffen, denn sie hat keine entsprechende internationale Kompetenz, und das würden auch dritte Staaten ihr entgegenhalten können.

Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Regelung, die der sog. Deutschland-Vertrag von 1955⁴⁴ enthält. Es wurde nämlich seinerzeit doch nicht die volle Macht eines souveränen Staates auf die Bundesrepublik übertragen - so heißt es in Art. 1 Abs. 2 des Deutschland-Vertrages-, sondern Art. 2 dieses Vertrages reserviert den Westmächten die Letztentscheidung über den Abschluß eines Friedensvertrages, über Deutschland als Ganzes und über den Status von Berlin. Nach überwiegender Auffassung handelt es sich dabei um einseitige Vorbehalte⁴⁵ und also darum, daß insoweit die volle Souveränität eben nicht übertragen wurde. Diese Vorbehalte finden auch immer wieder Ausdruck in den Schlußklauseln der sog. Ostverträge, wonach frühere Abmachungen und damit auch Rechte unberührt bleiben sollen.⁴⁶

Auch über diese Vorbehalte hinaus wurden gegenseitige Verpflichtungen eingegangen, die Gesamtdeutschland betreffen. In Art. 7 des Deutschland-Vertrages verpflichten sich die Partner, also die Westmächte und die Bundesrepublik, daß gemeinsam die Wiederherstellung eines Gesamtdeutschland versucht werden solle, und zwar eines solchen, das eine Verfassung ähnlich der Bundesrepublik aufzuweisen habe. Einseitige Vorbehalte und Vertragsverpflichtungen könnten demnach alle schon angestellten Erwägungen rechtlich beeinflussen.

An diese Feststellung schließen sich die folgenden Fragestellungen an:

1. Darf die Bundesrepublik allein und ohne Zustimmung der Westmächte ihre Verfassung in der Art ändern, daß das Ziel, Gesamtdeutschland wiederherzustellen, verfassungsrechtlich nicht mehr verbindlich wäre? Trotz der

erwähnten Vorbehalte und Vertragsbindungen stünden einer solchen Verfassungsänderung völkerrechtliche Regeln nicht entgegen, denn auch eine Bundesrepublik, deren Verfassung die Wiedervereinigung nicht mehr als unabdingbares Rechtsgebot enthielte, könnte an dem politischen Ziel der Herstellung Gesamtdeutschlands weiter wirken und ihre Verpflichtungen insoweit erfüllen. Insbesondere auch die Vorbehalte des Deutschland-Vertrages würden nicht verletzt, denn durch eine solche Verfassungsänderung würde keine internationale Verfügung getroffen.

2. Eine weitere Frage lautet aber: Wäre die Aufgabe der Souveränität im Rahmen eines europäischen Bundesstaates - etwa gebildet aus den EWG-Staaten - eine Verletzung des Völkerrechts? Diese Frage ist schwerer zu beantworten.

Nach Aufgabe ihrer Souveränität nämlich könnte die Bundesrepublik ihre Verpflichtungen aus Art. 7 des Deutschland-Vertrages, die Verpflichtung also zur Herstellung Gesamtdeutschlands, allein nicht mehr erfüllen. Von den Partnern des Deutschland-Vertrages würden die USA jedenfalls nicht zu einem Mitglied des zu bildenden Bundesstaates zählen und ihre Ansprüche aus Art. 7 des Deutschland-Vertrages könnten so einseitig beeinträchtigt sein, wogegen bei den anderen Partnern ein Vertragskonflikt nicht auftreten würde.

Es gibt allerdings gute Argumente für die Auffassung, daß bestehende Verpflichtungen die Bildung eines Bundesstaates und die so eintretende Souveränitätsaufgabe nicht hindern können. Sieht man den Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Nationen heute als zwingendes Recht an - und das läßt sich durchaus begründen⁴⁷ - , dann würde dieses Selbstbestimmungsrecht sich auch in diesem Fall durchsetzen können. In fast allen neueren Verträgen gewichtiger Art wird darauf hingewiesen, daß sie nur in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen gelten sollen⁴⁸, so daß das Selbstbestimmungsrecht als ihr Inhalt auch so geschützt erscheint.

Die Frage wäre also nur, welches Schicksal dann der Deutschland-Vertrag erleiden würde. Hierbei geht es wohl um ein Problem der Staatensukzession. Einen gewissen Hinweis kann man dem Art. 31 des Entwurfs einer Konvention über die Staatensukzession entnehmen. Dort heißt es, daß regelmäßig bei

der Bildung eines Bundesstaates seine Mitglieder ihre früheren Verpflichtungen miteinbringen⁴⁹. Hiernach wären die Mitglieder eines europäischen Bundesstaates in ihrer Eigenschaft als Partner des Deutschland-Vertrages auch gegenüber den USA weiterhin gebunden und also dazu verpflichtet, zusammen Gesamtdeutschland wiederherzustellen.

Bedenken ergeben sich aber hiergegen doch aus weiteren Hinweisen des Konventionsentwurfs. Die Übernahme und damit Fortgeltung früherer Verpflichtungen soll dann nicht stattfinden, wenn sie mit Sinn und Zweck der neuen Vertragsverpflichtungen nicht in Übereinstimmung stehen⁵⁰. Würde man daher zu dem Ergebnis kommen, daß nach Auffassung des überwiegenden Teils der Vertragspartner des Deutschland-Vertrages zwischen der Bildung eines europäischen Bundesstaates und der Weiterverfolgung der Wiedervereinigung Deutschlands ein unüberbrückbarer Gegensatz bestehe, wäre der Deutschland-Vertrag als nicht bestandskräftig anzusehen.

Letztlich geht es also auch um die Frage, ob dann, wenn ein europäischer Bundesstaat gebildet würde, damit auch die Verantwortungen und Rechte der ehemaligen Besatzungsmächte in Bezug auf Deutschland als Ganzes ihr Ende gefunden hätten, d.h. also auch die Vorbehalte aus dem Deutschland-Vertrag gegenstandslos würden. Das wäre wohl anzunehmen, denn wenn Großbritannien und Frankreich wegen der Bildung eines europäischen Bundesstaates diese Rechte zusammen mit ihrer einzelstaatlichen Souveränität aufgeben würden, wären die USA sicherlich gehindert, allein die Vorbehalte in Anspruch zu nehmen. Ob dies ein Fall der *clausula rebus sic stantibus* wäre⁵¹, mag dahingestellt bleiben; jedenfalls beruhten und beruhen die Vorbehalte auf dem Zusammenwirken der Siegermächte, und ihr rechtlicher Bestand setzt ihr Zusammenwirken voraus.

Letztlich war zu zeigen, daß eine Neuordnung Europas im Sinne einer stärkeren Integration ohne fundamentale Auswirkungen auf die Rechtslage Deutschlands jedenfalls nicht vorstellbar ist.

- 1 I.v.Münch, Grundgesetz-Kommentar (Hrsg. I.v.Münch), Bd. 1, 2. Aufl. 1981, Präambel, Rdn. 12 ff., gibt Literaturhinweise; vgl. insbes. K. Doehring, Die Wiedervereinigung Deutschlands und die europäische Integration, DVBl. 1979, S. 633 ff.; W. Fiedler, Idee und Realität der Nation in Europa heute - Zur Alternative zwischen europäischer Integration und deutschlandpolitischer Option, Politik und Kultur, H. 6, 1981, S. 37 ff.
- 2 BVerfG v. 31.7.1973, BVerfGE 36, 1 ff.
- 3 Vgl. dazu die EntschlieÙung des Deutschen Bundestages vom 26.7.1950 über einen "Europäischen Bundespakt", Stenogr. Bericht der 79. Sitzung, S. 2836.
- 4 Kultusminister Professor W. Hahn lt. RNZ v. 10.6.1979.
- 5 So schon BVerfG v. 7.8.1956, BVerfGE 5, 85 ff. (126 ff.); BVerfG (s. Fn. 2), 14 f., 18 f.
- 6 F. Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1931, S. 35; G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933, S. 31.
- 7 Hierzu D. Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 51 ff.
- 8 I.v. Münch, a.a.O., Präambel, Rdn. 14: "Das Wiedervereinigungsgebot darf das Europabekenntnis nicht ignorieren wie umgekehrt die Europapolitik die Einheitsbewahrung zu beachten hat".
- 9 K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 385: "Art. 24 Abs. 1 GG läßt in Verbindung mit der Präambel (gleichberechtigtes Mitglied in einem vereinten Europa) daher rechtlich zwar nicht die Mitwirkung an der Gründung eines Einheitsstaates zu, öffnet aber wohl den Weg zu einem europäischen Bundesstaat ...".
- 10 So schon BVerfG v. 18.10.1967, BVerfGE 22, 293.
- 11 BVerfG v. 23.6.1981, BVerfGE 58, 1 ff. (40).
- 12 Daher führt das BVerfG unter Hinweis auf die Präambel aus (s. Fn. 2, S. 16), die staatsrechtliche Hoheitsgewalt der Bundesrepublik sei zwar auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes beschränkt, "fühlt sich aber auch verantwortlich für das ganze Deutschland"; zur "Vertretung der nichtmitwirkenden Deutschen" vgl. D. Murswiek, a.a.O., S. 45 ff.
- 13 M. Kirn, Grundgesetz-Kommentar (Hrsg. I.v. Münch), a.a.O., zu Art. 146, Rdn. 8, deutet diesen Gedanken an.
- 14 K. Doehring, a.a.O., S. 633 ff.
- 15 BVerfG (s. Fn. 2), S. 17 f.

- 16 Wiedergegeben bei P. Dagtoglou, Recht auf Rücktritt von den Römischen Verträgen, Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 2. Aufl. 1974, S. 90 f. (Erklärung des Staatssekretärs W. Hallstein vom 31.3.1957).
- 17 Wiener Konvention über das Recht der Verträge, UN-Doc. A/CONF. 39/11/Add. 2.
- 18 C. Schmitt, Verfassungslehre, 3. Aufl. 1928, Neudr. 1957, S. 367: "Der Bundesstaat bezweckt eine dauernde Ordnung".
- 19 Verfassung der UdSSR von 1977, Art. 72, Neues Deutschland v. 15./16.10.1977.
- 20 H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 830; BVerfG v. 28.2.1961, BVerfGE 12, 205.
- 21 R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 401 f.; G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 5. Aufl., Neudr. 1966, S. 774.
- 22 R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 7. Aufl. 1980, S. 340 ff.
- 23 C. Schmitt, a.a.O., S. 20 ff.
- 24 G. Anschütz, a.a.O., S. 403.
- 25 So K. Doehring, a.a.O., S. 639, wobei darauf hinzuweisen ist, daß die dortigen Ausführungen nur als Andeutungen verstanden werden sollten, d.h. weiterer Vertiefung bedürfen.
- 26 K. Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1980, S. 83.
- 27 BVerfG (s. Fn. 2), S. 16.
- 28 BVerfG (s. Fn. 2), S. 17.
- 29 BVerfG (s. Fn. 2), S. 17 f.
- 30 BVerfG (s. Fn. 2), S. 18.
- 31 BVerfG (s. Fn. 2), S. 19.
- 32 Hier bestehen auch Bedenken gegen die Regelungen im Viermächte-Abkommen über Berlin vom 3.9.1971, Abschnitt I, Allgemeine Bestimmungen, Ziff. IV, wonach der Status Berlins nur noch mit Einverständnis der UdSSR verändert werden kann (Beil. BANz. Nr. 174 v. 15.9.1972, S. 44); K. Doehring, in: Doehring/Ress, Staats- und völkerrechtliche Aspekte der Berlin-Regelung, Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 13, 1972, S. 17 ff.
- 33 BVerfG v. 23.6.1981, BVerfGE 58, 1 (30).

- 34 Zur Frage des Verfassungswandels K. Stern, a.a.O., Bd. I, S. 131 ff.
- 35 K. Stern, a.a.O., Bd. I, S. 134 f., bezeichnet Art. 79 Abs. III GG im Hinblick auf die Unabänderbarkeiten als eine der "interessantesten", aber auch "gewagtesten" Bestimmungen des Grundgesetzes unter Angabe der entsprechenden Lehrmeinungen.
- 36 Ständige Rspr. des BVerfG seit E.v. 11.8.1954, BVerfGE 4, 31 (38); vgl. Leibholz/Rupprecht, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1968, zu § 31, Rdn. 2.
- 37 Eine solche Behauptung, obwohl nicht allgemein akzeptiert (vgl. Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, 1976, S. 253 ff.), kann darauf gestützt werden, daß das Selbstbestimmungsrecht sich in den Artikeln 1 der Menschenrechtspakte der UN findet und auch als Ausnahme der Aggressionsdefinition der Generalversammlung der UN (Art. 7, Res. v. 14.12.1974, 3314 (XXIX)).
- 38 Regierungserklärung v. 13.12.1966, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1966, Nr. 157, S. 1265 ff.
- 39 BVerfG (s. Fn. 2), S. 22.
- 40 M. Kirn, a.a.O., zu Art. 146, Rdn. 2.
- 41 R. Arzinger, Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart, 1966, S. 365: "Die Bevölkerung der DDR hat in den vergangenen Jahren ihr Selbstbestimmungsrecht aktiv durch die freie Entscheidung über ihre gesellschaftliche Ordnung ... ausgeübt".
- 42 Vgl. den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1534), Art. 1: "Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status ..." (Hervorhebung durch Verf.).
- 43 Vgl. dazu die Bedenken von D. Murswiek, a.a.O., insbes. Schlußbemerkung S. 258.
- 44 Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten v. 26.5.1952, BGBl. 1955 II, S. 305.
- 45 W. Kewenig, Bonn and Paris Agreements on Germany (1952 and 1954), Encyclopedia of Public International Law, 3, S. 56 ff.
- 46 So u.a. Art. 4 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen v. 7.12.1970, BGBl. 1978 II, S. 362.
- 47 Vgl. oben, Fn. 37.
- 48 Vgl. z.B. Deutschland-Vertrag, a.a.O., Art. 3.

- 49 Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties,
Part VI, Uniting and Separation of States, ZaōRV Bd. 39, 1979,
S. 292 ff.
- 50 Art. 31, Abs. 1 (b), Vienna Convention on Succession of States,
a.a.O., S. 292.
- 51 Wiener Vertragskonvention (s. Fn. 17), Art. 62.